

逢初川土石流災害に係る行政対応庁内検証委員会 第14回会議次第

令和5年11月6日（月）

県庁別館2階第3会議室A

- 1 検証対象の法令に係る行政対応に関する考察等についての意見交換
（廃棄物処理法、砂防法）
- 2 その他
- 3 次回の会議について

◎ 砂防法

R5.11.9 砂防課 案

青字：0915 版整理表 1～3 の加筆・修正箇所

赤字：今回協議箇所（整理表 4～5）

1 逢初川流域における砂防指定地の概要

- ・ 検証の対象区域（逢初川上流部の土地改変行為：①区域）に対し、本法に基づく指定の範囲は中流域の砂防設備と堆砂域を砂防指定地に指定しており、検証対象の区域は含まれてない。
- ・ 砂防指定地に指定後、検証対象の区域（①区域）で土地改変行為があったが、この区域を砂防指定地へ追加しなかった。

2 砂防指定地の指定に関する制度の概要

- ・ 砂防指定地は、治水上砂防※1 のため砂防設備を要する土地又は一定の行為を禁止若しくは制限すべき土地である。（法第 2 条）

※1 治水上砂防とは

土砂の生産は、山地の斜面が降雨等による表面侵食等によって削り取られ、また、溪床や溪岸が流水により縦横侵食を起こすことによって絶えず行われており、これにより生産された土砂も不断に下流の河川へと流送され、あるいは台風や梅雨による異常降雨時には土石流等となって莫大な量の土砂を流出させる。これら土砂の生産及び流出は、河状を常に変化させ、また、河床上昇等の現象を生じさせ、水害の主要な原因を形成するとともに、土石流等による生命、身体、財産等への被害を引き起こす土砂災害を生ぜしめる。このような土砂※2 の生産を抑制し、流送土砂を扞止※3 調節することによって災害を防止することが「治水上砂防」とされている。（行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の運用等について（抄）1994 年 9 月 30 日 建設省砂防課長等通達より抜粋）

※2 土砂…山地斜面の表面侵食等や溪床・溪岸の縦横侵食で発生する土砂（自然斜面や天然河岸で発生する土砂を指す）

※3 扞止（かんし）…せき止めること

- ・ 本法に基づく砂防指定地の指定手続きは以下のとおりである。（砂防指定地指定要綱 1989(H1)年 9 月 12 日 建設省河川局長通達）

指定手続き	内 容
① 指定範囲の設定	現地の状況等を踏まえ、県が指定基準及び指定方法※4 に基づき、指定範囲を設定する。
② 指定の進達	県知事は国土交通大臣に指定を進達する。
③ 指定の告示	国土交通大臣が指定を行い官報告示された場合、国砂防主管課長は県砂防担当部局長に告示通知する
④ 指定区域の閲覧	県知事は指定告示後、関係土木事務所等において関係図書を閲覧する。

※4 指定基準及び指定方法は次のとおり。

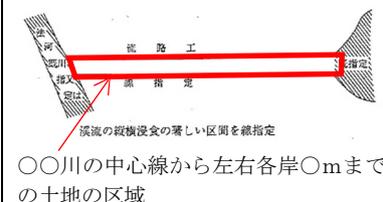
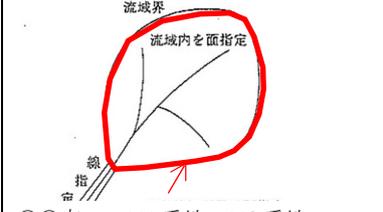
(指定基準)

土砂等の生産、流送、堆積により、溪流、河川若しくはその流域に著しい被害を及ぼす区域で下表に掲げる区域（逢初川は基準4に該当）

1	溪流若しくは河川の縦横浸食又は山腹の崩壊等により土砂等の生産、流送若しくは堆積が顕著であり、又は顕著となるおそれのある区域
2	風水害、震災等により、溪流等に土砂等の流出又は堆積が顕著であり、砂防設備の設置が必要と認められる区域
3	火山泥流等により著しい被害を受け、又は受けるおそれがある区域で砂防設備の設置が必要と認められる区域、火山地及び火山麓地
4	土石流危険溪流等による土石流の発生のおそれのある区域又は土石流の氾濫に対処するため砂防設備の設置が必要と認められる区域
5	地すべり防止区域で治水上砂防のため、溪流、河川に砂防設備の設置が必要と認められる区域
6	開発が行われ又は予想される区域で、その土地の形質を変更した場合、溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響を及ぼすおそれのある区域
7	その他公共施設又は人家等の保全のため、砂防設備の設置又は一定の行為の禁止若しくは制限が必要と認められる区域

(指定方法)

指定基準を勘案して、下記のうち適切な指定方法による（組み合わせも可）
（逢初川は標柱指定に該当）

線指定	溪流、河川沿いの土地を指定する場合は、起終点を定め、溪流又は河川の中心線から左右各岸〇メートルまでの土地の区域	 <p>〇〇川の中心線から左右各岸〇mまでの土地の区域</p>
標柱指定	国有林野、市街地等の土地を指定する場合は、林班、地番内の標柱によって囲まれた土地の区域	 <p>標柱第〇号から第〇号に囲まれた土地の区域</p>
面指定	山腹を指定する場合は、字又は地番表示による土地の区域	 <p>〇〇市×111番地、112番地、…</p>

(指定実績)

砂防指定地指定要綱制定以降から現在まで（1989(H1)年9月12日～2023(R5)年4月7日）の県内における指定方法別の指定箇所数は以下のとおり。

指定方法	指定区域数	指定面積
線指定	26区域	262.7ha
標柱指定	436区域	960.6ha
面指定	129区域	1,821.4ha
合計	591区域	3,044.7ha

- ・静岡県砂防指定地管理条例（2003年3月20日条例第35号）に基づき、下記のとおり砂防指定地内における行為の制限、違反等があった場合の対応をとる。

行為の制限 第3条	砂防指定地内で工作物の新設や竹木の伐採、土地の掘削・盛土等の形状変更、土石等の採取などの行為をしようとする者は、知事の許可を受けなければならない。 知事は、許可申請の内容が基準に適合する場合は許可しなければならない。
監督処分 第13条	条例の規定又はこれに基づく処分に違反した者等について、許可の取り消し、許可条件の変更、行為の中止や原状回復を命ずることができる。 また、治水上砂防のため著しい支障等が生じたときには許可を受けた者に対して必要な措置を命ずることができる。
罰則 第15条	指定地内行為の許可（又は変更）の規定に違反した者、監督処分として命令した内容に違反した者等は、1年以下の懲役又は2万円以下の罰金に処する。

- ・砂防指定地の指定の運用等に関する通達等は以下のとおり。

1989. 9.12 砂防指定地指定要綱について（国通達）

(H1)

内容

- ・指定の基準、手続き等の明確化するための要綱策定

1989. 9.13 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（国通達）

内容

- ・砂防指定地の指定は、砂防設備を要する土地に限らず、治水上砂防のため一定の行為を禁止又は制限すべき土地についても行う。
[特に土石流危険溪流等についての指定の促進を図る。](#)
- ・その他等、要綱の取扱いに関する通達

1989.12.10 砂防指定地指定実務要領発行（建設省砂防部監修）

内容

- ・砂防指定地指定要綱の解説
- ・進達書類の内容説明
- ・告示文例
- ・Q & A

1993. 12. 8 砂防指定地の指定等に係る進達について（国通達）

(H5) 内容

- ・開発行為等一定の行為を禁止又は制限する砂防指定地には、有害土砂の発生流下を抑制することから治水上砂防の効果が極めて大きい。
- ・このため特に土石流危険溪流について指定促進を図ることとしているが、今後とも防災意識の高揚を図ること等により指定に係る土地所有者等の協力が得られるよう一層の努力を行うよう通達

1994. 9. 30 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定等について（国通達）

(H6)

内容

- ・地方公共団体の長が処分庁となる場合の審査基準等の作成の指針となるべき準則を示したもの。
- ・砂防指定地内における一定行為の制限に関する審査基準として、土地の形質の変更等により、砂防設備の設置・機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合は許可するものとする。

1995. 10. 11 砂防指定地の指定について（国通達）

(H7) 内容

- ・砂防指定地の指定範囲について、砂防工事施行箇所及びその近傍のみを対象にしている事例が見受けられ、治水上砂防の観点により必要とされる土地が指定されていないことを受け、治水上砂防の観点より必要とされる土地を「面的」に指定するよう通達

2001. 1. 30 砂防指定地実務ハンドブック発行（国土交通省砂防部監修）

(H13) 内容

- ・砂防法制定以来蓄積された指定に関する運用を整理し、砂防指定地指定実務要領の後継実務ハンドブックとして刊行
- ・指定の意義や基準等の根幹部分は概ね実務要領と同じであるが、調書の編集方法やQ & A等の実務について内容の更新

3 逢初川流域における砂防指定地の指定手続きにおける事実関係の整理

- ・逢初川流域における砂防指定地の指定手続きに係る事実関係は以下のとおり。

1998. 9. 2 砂防指定地進達ヒアリング

(H10)

内容

- ・本省砂防課管理係から、指定範囲を流域全域の面指定することについて再検討を求めるコメントを受ける。

1998. 10. 28 砂防指定地の指定について（進達）

内容

（指定方法及び理由）

- ・標柱指定
- ・地権者の同意が得られないため、今回は事業実施に必要な区域のみを標柱にて指定進達する。

（今後の方針）

- ・溪流の荒廃は進んでいるものの、流域上部は管理された植林地帯であり、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。

1998. 10. 28 流域全体を面指定とすることに対する再検討結果

内容

（現状）

- ・流域の大部分を占める土地が県外在住の共有地となっており、同意が得られる見通しが立たない。

（面指定の要否）

- ・流域の上部は管理された植林帯であり、また上水道関連施設等の公共施設があり管理されている箇所であることから、流域全体を砂防指定地として指定する緊急性は比較的小さい。

（対応方針）

- ・指定進達のとおり

1999. 2. 16 砂防指定地の指定について（通知）

(H11)

内容

- ・県の進達どおりに標柱指定

1999. 11. 30 砂防堰堤竣工

内容

- ・高さ 10.0m、長さ 43.0m、計画貯砂量 3,980 m³
計画流出土砂量 5,700 m³（整備率 69.82%）

（開始時期不明）砂防指定地等監視員による巡回

根拠法令

- ・静岡県砂防指定地等監視員設置要綱 1971(S46). 4.1 施行

巡回内容及び記録

- ・2016(H28). 4月以降の記録が残存、巡回結果は異常なし。
- ・2007(H19)年度から2022(R4)年度に担当した監視員に聴き取り調査を実施した結果、当時の監視状況は以下のとおり。

- ・監視頻度は月2回程度
- ・監視方法、監視範囲は、土木事務所から具体的な指示や前任者からの引継ぎがなく、監視員によって差異があった。(毎回砂防堰堤まで監視又は下流河川で濁り等があった場合に堰堤を監視、目視のみ又は必要に応じ写真を撮影)
- ・指定地より上流は監視対象外であり、土地改変行為は監視していなかった。
- ・砂防堰堤の状況は、2007～2012年度の監視員の記憶では堰堤に土砂が堆積していたとのことであったが、2013～2022年度の監視員の記憶では、災害発生前の監視の際には土砂の堆積はなかったとのことであった。

2007. 4. 25 県が「逢初川から泥水が流れ込み伊豆山港内が広範囲に汚濁している(H19) する」との通報を受け、逢初川上流部を現地確認する。

内容

- ・広範囲に宅地造成が行われている。
- ・泥水の発生源は造成地内の谷部分、山肌が露出しているため降雨により泥水が流出する状況。

2009. 10. 8 県が「伊豆山港の濁りがすごいからすぐに見に来て欲しい」との通報を受け、伊豆山港を現地確認する。(H21)

内容

- ・港外の濁りの様子から逢初川からの濁流の影響が大きいと考えられる。
- ・逢初川の濁りの発生源は、上流部の土地改変行為によるものと思われる。

2009. 10. 9 県が伊豆山港及び逢初川河口部の濁り調査を受けて、逢初川上流(H21) を現地確認する。

内容

- ・雨水により、開発地の転圧不足の土砂が流れ出している。
- ・流出土砂のうち、濁りの原因となる細粒成分の多くは、河川内で堆積することなく、そのまま海水中に流出する。
- ・何らかの形で開発者に対して指導が必要と考えられる。

2022. 6. 14～ 7. 15 砂防指定地担当職員へのヒアリング(R4) 内容

- ・砂防指定地に指定後、上流域の追加指定に関する記録がないため、令和4年6月14日から7月15日にかけて平成10年度以降の砂防課（14名）及び熱海土木事務所企画検査課（12名）の砂防担当者に対し以下の内容についてヒアリングを実施した。
- ・ヒアリング内容
 - ① 流域の荒廃状況を認識していたか
 - ② 面指定に向けて地権者と接触していたか
 - ③ 逢初川に関する引継ぎ事項があったか

結果

- ・平成10年度の担当は、調書の作成や国とヒアリングを実施したことは覚えているが、内容については覚えていなかった。
- ・いずれも、逢初川に関する記憶は無く、地権者とのヒアリングや引継ぎについての記憶は無かった。

【論点】

- ① 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか
- ② 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量してその判断が妥当であったか
- ③ 伊豆山港の濁りの原因が逢初川上流部の開発行為にあることを認識した後の対応は妥当であったか（法令適用における比例原則により砂防法による行為制限を行わなかったことは適切な判断であったか）
- ④ 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

4 事実関係を踏まえた論点と考察

(1) 逢初川と同時に指定がされた溪流と比較して指定範囲の考え方は妥当であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・1998年10月28日に砂防指定を進達した全7溪流のうち、5溪流で「面指定」を行っているが、うち3溪流（志津摩川、長尾川左支川、タルノ沢）は流域の一部を「面指定」したものであり、「標柱指定」した逢初川と同様に要設備地を中心とした事業に必要な範囲を指定していた。（※別表1参照）
- ・流域の一部を面指定した3溪流は、指定進達調書において流域面積が大きく土地所有者が多いこと、又は地権者と協議中であることを理由に流域の一部のみを指定進達したと記録されており、指定範囲の検討において、逢初川と同様に砂防堰堤の迅速な整備や私権制限の考慮がされていた。（※別表2参照）
- ・逢初川以外の溪流では、当時の現地状況写真が残存していないため、治水上砂防の観点から必要範囲として流域の一部又は全部を指定したものであったのか確認することができなかった。
- ・他法令の制限状況は、進達した全7溪流で流域内に5条森林が存在していたが、指定進達した範囲に5条森林が含まれているものと含まれていないものが混在（※別表1参照）しており、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかった。

※別表1 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定範囲、他法令の状況等）

溪流名	指定方法	指定範囲	他法令の状況	
			流域内に存する他法令の制限	左記のうち砂防指定地内の重複状況
逢初川	標柱	流域の一部 流域面積 15ha 指定面積 1.28h	5条森林 宅造規制区域 第1種風致地区	指定地の一部が重複 指定地全域が重複 指定地全域が重複
志津摩川	面	流域の一部 流域面積 130ha 指定面積 0.79ha	5条森林 宅造規制区域	重複しない 指定地全域が重複
神橋沢	面	流域のほぼ全部 流域面積 5ha 指定面積 5.65ha	5条森林	指定地の一部が重複
長尾川左支川	面	流域の一部 流域面積 8ha 指定面積 2.77ha	5条森林	指定地の一部が重複
方ノ上谷川	面	流域のほぼ全部 流域面積 4ha 指定面積 3.37ha	5条森林	指定地の一部が重複

タルノ沢	面	流域の一部 流域面積 33ha 指定面積 8.18ha	5 条森林	指定地全域が重複
みやこだ 都田川	標 柱	河川護岸のみ 流域面積 115ha 指定面積 1.04ha	5 条森林	重複しない

※別表 2 同一時期に指定進達された溪流の状況（指定方法の理由等）

溪流名	指定方法の理由	今後の進達方針
逢初川	地権者の同意が得られないため、今回は事業実施に必要な区域のみを標柱にて指定進達する。	溪流の荒廃は進んでいるものの、流域上部は管理された植林地帯であり、今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。
志津摩川	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。
神橋沢	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
長尾川左支川	地権者と協議中であり、現時点では一定の範囲を地番にて指定進達する。	残りの流域は、地権者と協議が整い次第、進達したい。
方ノ上谷川	堰堤上流の流域全体を地番にて指定進達する。	堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
タルノ沢	流域面積が大きく、土地所有者も多いため、事業実施に必要な範囲を地番にて指定進達する。	今後、流域を分割して計画的に面指定を進める。堰堤下流は河川事業で整備済であり、当面指定進達の予定なし。
都田川	早急に護岸工事が必要と考えられる範囲を標柱にて指定する。	今後、溪流の荒廃状況により、必要に応じて上下流を指定進達したい。

【考察】

- ・砂防指定の指定範囲は、当時、国の通達により、いずれの溪流においても、流域を面的に指定することが可能であるか検討していたが、土地所有者の同意等が得られない場合には、逢初川に限らず、指定範囲を流域の一部にとどめていたことから、事前に土地所有者の理解を得ることを指定の際の考慮すべき事項としていたといえる。
- ・指定範囲を流域の一部にとどめた場合、その範囲が治水上砂防の観点より必要

とされる土地を網羅していたかについては、当時の流域の状況を写真で確認できなかったものの、他法令の制限があれば一律に砂防指定地から除外していた事実は確認できなかったことから、逢初川も含め、本県の砂防指定は、溪流毎に現地の状況に応じて必要な範囲が検討され、砂防指定地を進達していたと考えられる。

- ・以上のことから、逢初川と同時に指定された溪流と比較して、指定範囲の設定過程に大きな違いは見られず、治水上砂防に必要な範囲を面的に指定するという目的に対して、妥当な検討がされていたといえる。

(2) 地権者の私権制限とエリアの安全性を比較考量して判断が妥当であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・地権者の私権制限について、逐条砂防法の解説^{※1}によれば、治水砂防上の目的のために指定する限りにおいては主務大臣の自由裁量に任されるものの、土地所有者等の権利に重大な関係があることから、指定は公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべきとしている。

※1 逐条砂防法 第二条（指定土地） 一 砂防指定地の指定の意義等

(3) 本条による指定は、主務大臣である建設大臣が、砂防設備又は行為の禁止制限の必要を認める場合に行うことができるが、この指定は、その土地の所有者等の権利に重大な関係があり、みだりにこの指定をすべきではない。したがって、この指定は、治水上砂防のためにのみなし得るものであり、観光や一定物保存等の目的で、土地の形状変更を禁ずるためしてすることは許されない。

しかし、治水上砂防の目的のため指定する限りにおいては、その必要の程度等は、主務大臣の自由な認定、裁量に任されている。このことは、立法当時の官治行政という時代的背景を考えれば、おのずから明らかなことであるが、法律の規定上はともかく、行政上、他の公益、私益との比較その他の価値判断を要しないという意味ではなく、「スヘキ土地」という趣旨からしても、公益裁量の立場から限定的に解し、必要最小限度に止めるべきであろう。

- ・当該区域の指定当時の安全性について、地形的には、源流部の地山（自然地形）の溪流部分は荒廃が進んでいるものの、上流域は所有者による森林の経営的な管理がされた植林地帯であり、下流部に砂防堰堤（捕捉量 4,000 m³程度）を設置すれば、治水上砂防の大きな問題が起きるような状態ではなかった。
- ・当該区域は、法的には他法令により規制管理^{※2}がされている地域であり、他法令で管理されない規模の土地の改変行為であれば、この行為により土石流等が発生したとしても、逢初川で整備される砂防堰堤により治水上砂防の目的（災害発生防止）を達成できる状況であった。

※2 他法令による土地改変行為に係る規制管理

森林法	林地開発許可：1 ha 超の森林伐採等の開発行為
静岡県風致地区条例※3	風致地区内行為許可： 10 m ² 超又は高さ1.5m超の法面が生じる土地の形質変更
静岡県土採取等規制条例	土の採取等計画届： 1,000 m ³ 以上又は2,000 m ³ 以上の盛土等

※3 2015(H27)年4月以降は熱海市風致地区条例

【考察】

- ・逢初川では、当時の管理状況等を個別具体的に検討し、私権制限と安全性を比較考量した結果、「砂防堰堤を設置すれば、砂防法による行為規制という私権の制限を行わなくても、治水上砂防の目的は達成できる。」という状態であり、「流域全体の面指定の必要性は不要」としたことについては、現時点において評価しても、また、同一時期に指定した他溪流と比較しても、行政裁量として認められる範囲内であったといえる。
- ・しかし、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、治水上砂防の観点から直ちに指定の必要がないと判断した土地であっても、将来、開発が見込まれる可能性があるか検討し、他法令の所管課と対応を調整するなど、将来にわたって適正に管理されるよう配慮に努めることが重要であったといえる。

(3) 伊豆山港の濁りの原因が上流部の土地改変行為（①区域）にあることを認識した後の対応は妥当であったか（法令適用の比例原則から行為制限を行わなかったことは適切な判断であったか）

【確認・判明した事実関係】

- ・2007年に発生した濁りについて、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取りを行ったが、上流部の土地改変行為の状況やその後の対応の詳細を確認することができなかった。
- ・2009年に発生した濁りについては、当時、現地調査を行った関係職員に聴き取りの結果、逢初川上流部の土地改変行為は防災対策が講じられておらず、放置すれば下流への土砂流出のおそれがあると考えていたが、当時の状況であれば、対策を講じれば何とかなるとも考えていたことを確認した。
- ・2009年の現地調査の際に、逢初川の砂防堰堤も調査しており、当時の堰堤の状況は、土砂堆積や施設の異常はなかったと記憶していたことを確認した。
- ・土地改変行為への対応については、当時の関係職員は、既に指導を行っていた所管法令（森林法、土採取等規制条例）での対応を強化すべきであるとの認識をもっており、砂防法で行為制限をするために砂防指定地を追加することは考

えていなかった。

- ・行為制限を目的とした砂防指定地の指定基準^{※1}の適用については、土砂等の生産、流送若しくは堆積により溪流等に著しい被害を及ぼす区域であり、かつ、土地の形質の変更等が起因となって既存の砂防設備の機能に支障を及ぼしたり、自然斜面や天然河岸からの土砂の発生・流送が誘発・助長されたり、竹木が有する土砂崩壊防止等の機能が減少する等、治水上砂防に著しい影響のおそれ^{※2}がある場合に指定できるとされている。

※1 砂防指定地指定要綱の取扱いについて（1989. 9. 12 国通達）

第二（指定基準）

砂防指定地の指定は、土砂等の生産、流送若しくは堆積により、溪流、河川若しくはその流域（以下「溪流等」という。）に著しい被害を及ぼす区域で、次に掲げる区域について行うものとする。

- 六 開発が行われ又は予想される区域で、その土地の形質を変更した場合、溪流等への土砂流出等により、治水上砂防に著しい影響のおそれのある区域

※2 行政手続法の施行に伴う河川法等における処分の審査基準の策定等について（1994. 9. 30 国通達）

五 申請に対する処分に係る審査基準及び標準処理期間について

- 2 砂防法の規定による処分に係る審査基準及び標準処理期間は、次のとおりとする。

（1）第四条第一項（砂防指定地内における一定行為の制限）

（1）審査基準について

砂防指定地内における行為について許可に係らしめられている場合には、以下の基準により審査するものとする。

申請された行為の内容が、当該土地の砂防指定地に指定された理由及び現況から判断して、土地の形質の変更等により砂防設備の設置、機能の維持に支障を生じさせ、土砂の生産・流出を発生若しくは増幅させ、又は竹木の伐採等により竹木が有する土砂崩壊防止等の機能を減少させる等、治水上砂防に悪影響を及ぼすものでない場合は許可するものとする。（後略）

- ・既に開発が行われている区域を砂防指定地とした場合、砂防指定地実務ハンドブック^{※3}よれば、法律不遑及の原則により、開発を直ちに規制することはできないものの、防災工事を行うよう指導することは可能であり、相当期間が経過しても指導に応じない場合には工事命令又は費用負担命令も可能であるとしている。

※3 砂防指定地実施ハンドブック (P56)

問6

既に開発が行われている区域を指定した場合、従前の開発又は継続中の行為に対して、どのように対処したらよいか。

答

法律不遡及の原則により、質問のような行為を直ちに規制することはできない。都道府県規則中に「権原に基づき許可を要する行為を行っている者は、従前と同様の条件により、当該行為について許可を受けたものとみなす。」との規定を置くことが望ましいが、規定がなくても、そのように取り扱うべきである。(ただし、指定告示後新たに追加計画された行為については要許可となる。)

しかし治水上砂防の見地から必要と判断される場合には指定後防災工事を行うよう指導することとされたい。この場合、相当の期間が経過しても開発行為者において適切な防災工事等を施行しない場合は許可後の事情変更があったと解して、砂防法第8条又は第16条の規定による工事命令又は費用負担命令を出すことも可能であろう。

いずれにしても治水上砂防の見地から規制が必要と思われる開発が予想される区域については早期に指定の進達を行うようにされたい。

【考察】

- ・2009年当時の逢初川上流部の状況は、砂防設備に支障が及んでいないものの、不適切な土地改変行為により、自然斜面からの土砂の発生が助長されたり、土砂崩壊防止機能が減少する恐れがある状況であったことから、行為制限を目的とした砂防指定の基準に該当するものあったと考えられる。
- ・当時、県及び市関係職員が、不適切な土地改変行為に対して、既に森林法や土採取等規制条例による指導を行っていることら、所管法令の違反に対して、その法令による対応を強化しようと考えていたことは妥当な判断であった。
- ・所管法令が機能していないことを理由に砂防指定地に追加指定したとしても、法律不遡及の原則であることから、直ちに土地改変行為を規制することはできず、当面は、防災工事の施工を行政指導するにとどまるため、既存法令に基づく行為の中止や原状回復等の命令を行った方が強い法的効力を持っていた。
- ・また、当該土地改変の行為者は既存法令による行政指導を遵守していない状況であり、この状況下で、他法と重複して砂防指定地を追加指定して行政指導を行ったとしても、これに従わなかった可能性が高かったと考えられる。
- ・当該行為への対応は所管法令関係者で進められたが、所管法令に基づく許可や届出の初期段階から、砂防法担当にも情報提供して治水上砂防に悪影響を及ぼす行為への対応等について意見を求めるなど、職員間で問題意識をもって情報共有を図るべきであった。

(4) 砂防指定地等監視員等による監視は当初の指定進達時の方針に照らし適切であったか

【確認・判明した事実関係】

- ・砂防指定地等監視員による監視範囲は、砂防指定地等監視業務実施要領※に基づき指定地内を監視するものとされており、逢初川上流の指定地外の行為まで監視する義務を負っていなかった。

※静岡県砂防指定地等監視業務実施要領（平成12年4月1日）

第3 監視員は、担当砂防指定地等の区域を巡視するに当たっては、次の事項に留意するものとし、必要な場合は直ちに土木事務所長に連絡するとともに、その指示を受けるように努めなければならない。

- (1) 砂防指定地等の区域内での行為が許可済みであるかどうかの確認
- (2) 許可済みの行為について、許可を受けた内容どおり施行されているかどうかの確認
- (3) 無許可の行為を発見した場合は、その施行者に直ちにその行為を中止するよう注意する。
- (4) 山腹崩壊若しくは、県施工の施設等の災害箇所の有無
- (5) 特に急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域において、住家が危険となっている箇所の有無
- (6) 県が設置した砂防指定地等の標示杭及び立看板の損傷の有無
- (7) その他、砂防指定地等の管理上措置する必要があると思われる事項

第4 要綱第8に定める緊急措置を要する事態とは、次の場合をいうものとする。

- (1) 無許可の行為を発見した場合
- (2) 山腹崩壊若しくは護岸及び堰堤等の施設に災害箇所を発見した場合
- (3) 急傾斜地崩壊危険区域及び地すべり防止区域で、住家が危険となっている場合

第5 土木事務所長は、監視員が巡視するに当たって必要とする行為の許可内容、砂防指定地等の区域図、砂防施設等の設置箇所、その他参考となる事項を、監視員に交付しなければならない。

第6 要綱9に定める巡視回数は月2回以上とし、報酬の額は次のとおりとする。

- ・当時の監視員からの聴き取り結果では、2007年及び2009年に発生した伊豆山港の濁りや逢初川上流部での開発について、その事実を知らなかったことが確認できた。
- ・また、逢初川に設置された砂防堰堤には、特段の異常はなかったことを確認できたが、土木事務所からは監視にあたり、統一的な監視方法や異常判断する具体的な基準まで示されておらず、監視員の裁量に任されていたことも判明した。

【考察】

- ・逢初川の指定進達時の方針は「今後、山腹崩壊等流域の状況と地権者との協議状況により、流域全域の面指定を進めたい。」としていたが、砂防指定地等監視員の監視範囲は砂防指定地に限定されており、指定地内に流入する土砂や砂防堰堤下流の荒廃状況及び土砂流出状況は確認していたものの、指定区域外の山腹崩壊等を監視する責任はなかった。
- ・監視員による監視において砂防堰堤の異常は確認されなかったが、土木事務所は、砂防堰堤の土砂堆積状況を定量的に報告できるよう具体的な監視方法を示すなど、指定区域上流から発生する土砂の異常を的確に発見できるよう指導に努めるべきであった。
- ・また、砂防指定後に他法令により規制管理されていた土地が不適切に地形改変された事実を踏まえると、砂防指定地の上流で所管法令による届出があった場合には、当該行為が砂防指定地に及ぼす影響について監視を強化できるよう、監視員にその情報を提供するとともに、土木事務所内においても担当者間で情報共有を図り、日ごろから管内の砂防堰堤パトロールや河川パトロール等に取り組むべきであった。

5 考察を踏まえた再発防止に向けた対策

(1) 砂防指定地の指定基準の明確化、指定手続の改善

- ・今回のように、指定時点では他法令により規制管理され、かつ、現地の状況が治水上砂防の観点から直ちに指定する必要性がない土地であっても、不適切な土地改変行為が行われた場合には、砂防設備や下流域に被害を及ぼすおそれが生じる。
- ・今後も砂防指定地の指定は、治水上砂防の観点から必要な箇所を面的に指定していくが、不適切な土地改変行為を未然に防ぐため、砂防指定地指定要綱で規定する「開発が予想される区域」の判断基準の明確化や、指定時に他法令の所管部局や市町から指定範囲について意見を聴取するなど指定手続の改善を図り、治水上砂防のために行き制限すべき範囲を遺漏なく指定するよう徹底する。

(2) 砂防指定地の監視の徹底

- ・砂防指定地の監視にあたっては、砂防指定地等監視員による監視のほか、2019年3月の「静岡県砂防施設長寿命化計画」策定以降、職員による施設の健全度に応じた定期点検が行われており、施設の異常だけでなく、土砂堆積状況や施設に影響を与える周辺地域の状況等も調査している。
- ・今後は、職員による指定地の監視をより定量的に行うことができるよう、ドローンや衛星による地形把握を積極的に導入していくことで砂防指定地の上流

や隣接地など指定地外の変状についても早期発見できるよう努めていく。

- また、砂防指定地等監視員が的確に監視できるよう資料や情報を提供する等、育成・指導の徹底を図るほか、土砂災害警戒区域等の監視活動に協力する地域の防災リーダー「防災連絡員」の育成及び住民等からの通報を受け付ける「土砂災害110番」制度の普及等を通じて、指定地内の不適切な土地改変行為等を、行政と地域が一体となって早期発見できる体制づくりに努めていく。